



Câmara Municipal de Porto Alegre

PARECER PRÉVIO Nº 62/2025

PROCESSO Nº: 359.00010/2025-14

ASSUNTO: Projeto de Lei nº 001/25. Institui auxílio financeiro para mães atípicas ou responsáveis legais atípicos.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de *Projeto de Lei Ordinária n. 001/25 (0838761)*, deflagrado por parlamentar, cujo objeto está descrito no preâmbulo.
2. Na exposição de motivos, a autora informa que a proposição tem como referência o Projeto de Lei nº 1.147/2023, proposto pela Deputada Estadual Nayara Rocha (PP) na Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Elenca, também, os principais desafios enfrentados pelas mães atípicas como os custos elevados com terapias, impacto na renda familiar, falta de apoio institucional e sobrecarga física e emocional. Vaticina a importância do auxílio financeiro a ser instituído que, a seu sentir, poderá contribuir para ampliar o acesso a terapias e tratamentos especializados, garantir a segurança alimentar e habitacional das famílias, reduzir o impacto do desemprego ou subemprego e promover a inclusão social e a igualdade de oportunidades. Por fim, aduz que o auxílio financeiro reforça o compromisso da sociedade em cuidar das pessoas em situação de vulnerabilidade e em promover um ambiente inclusivo e acolhedor para todas as famílias.
3. Conforme certidão anexada em 0849607, a proposição legislativa foi apregoada durante a 1ª Sessão Ordinária da XIX Legislatura, realizada no dia 3 de fevereiro de 2025. Na sequência, os autos foram remetidos a esta Procuradoria para emissão de parecer.
4. Relatados, passa-se a opinar.

II – FUNDAMENTAÇÃO

5. Em proêmio, saliente-se que o parecer prévio, fundamentado no art. 102 do Regimento Interno^[1] desta Casa, ostenta natureza meramente orientativa e, portanto, não vinculante. A manifestação encartada no presente opinativo não tem, evidentemente, a pretensão de embaraçar as deliberações das comissões e do Plenário do Poder Legislativo Municipal. Logo, a opinião plasmada na presente peça tem o escopo de analisar tão somente os aspectos jurídicos da proposição legislativa sem adentrar no mérito político, juízo que compete exclusivamente aos integrantes do Parlamento.

6. Sob o prisma estritamente formal, para que determinada proposição legislativa municipal possa ser considerada compatível com a Constituição da República, devem ser observados três parâmetros: (1) orgânico; (2) subjetivo; e (3) objetivo. O critério orgânico é cumprido quando a matéria, objeto do projeto de lei, integrar o elenco daquelas atribuídas ao Município. O critério subjetivo diz respeito à iniciativa para inaugurar o projeto de lei. Por fim, o critério objetivo refere-se à liturgia do processo legislativo correspondente ao *quorum* de instalação da sessão, à espécie normativa adequada e à votação com maioria correspondente exigida pela Lei Orgânica para a sua aprovação.

7. Quanto à possibilidade de a matéria ser deflagrada em projeto de lei de iniciativa parlamentar, importante examinar, fundamentalmente, o conceito de políticas públicas. Para Maria Paula Dallari Bucci^[2], políticas públicas são programas de ação governamental que visam coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como esclarece João Trindade Cavalcante Filho^[3], alguns elementos são centrais nessa definição: (i) o fato de que a política pública é um *programa*, vale dizer, um conjunto coordenado de ações; (ii) a adjetivação de que se trata de ações *governamentais*, ou seja, levadas a cabo, ao menos prioritariamente, pelo Estado; (iii) os objetivos devem ser socialmente relevantes. Nesse sentido, percebe-se uma nítida conexão entre *políticas públicas* e *direitos fundamentais sociais*, na medida em que a primeira é um meio para a efetivação dos segundos^[4].

8. O art. 61, § 1º, II, *e*^[5] da Constituição da República, de reprodução obrigatória nas constituições estaduais e leis orgânicas municipais, foi o parâmetro utilizado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal para declarar a invalidade de diversos diplomas normativos, de origem parlamentar, que instituíam políticas públicas^[6]. Entretanto, ao longo dos anos, a Corte Constitucional evoluiu a jurisprudência para emprestar interpretação restritiva ao dispositivo retrocitado. Atualmente, prevalece a ideia de que a iniciativa privativa não constitui a regra em nosso ordenamento e, por essa razão, deve ser interpretada em sentido restrito. Com efeito, o preceptivo constante na alínea *e*, inciso II, § 1º do art. 61 da Constituição Federal confere ao Chefe do Executivo a prerrogativa de propor leis que criem ou extinguem órgãos da administração pública. Logo, *a contrario sensu*, se a proposição não promover a criação de um novo órgão, não poderá, numa primeira análise, ser considerada violadora da norma constitucional.

9. Nesse toar, conforme magistério de João Trindade Cavalcante Filho, pode-se argumentar que as balizas para a verificação da constitucionalidade da iniciativa parlamentar podem ser apontadas como a autonomia do Poder Executivo e o próprio desempenho da função administrativa. Em outros termos, o Legislativo não pode, como é intuitivo, invadir o espaço de autoadministração dos outros órgãos de soberania. Nesse viés, consoante lições de Amanda do Carmo Lopes Olivo Mendonça^[7], é possível apontar como um limite imanente à iniciativa legislativa sobre políticas públicas o princípio da reserva de administração, a saber, uma emanção do próprio princípio constitucional da independência e harmonia dos órgãos da soberania (CF, art. 2º).

10. Ao examinar detalhadamente o projeto de lei que ensejou o presente opinativo, constata-se que a proposta não invade a iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo por, pelo menos, dois argumentos: **(a)** o projeto não cria órgão público, não trata do regime jurídico, atribuições ou remuneração de servidores públicos e não promove alteração na estrutura e funcionamento de órgãos/entidades vinculados e/ou subordinados ao Poder Executivo; **(b)** a instituição de políticas públicas vocacionadas à tutela e promoção da dignidade da pessoa humana e, por conseguinte, da efetivação dos direitos e garantias fundamentais decorre da obrigatoriedade de que os poderes públicos – Legislativo inclusive – atuem de modo a realizar referidos direitos da forma mais ampla possível. Como ensina José Afonso da Silva^[8], essa vinculação do Legislador impõe que os direitos fundamentais sejam legislativamente desenvolvidos, inclusive por meio das denominadas “leis promotoras”, assim entendidas aquelas que visam a criar condições favoráveis aos exercícios dos direitos.

11. Nessa linha de intelecção, como bem elucida João Trindade Cavalcante Filho, se os direitos fundamentais vinculam o Legislativo, conclui-se que o legislador tem não só a possibilidade, mas certamente a obrigação de formular políticas governamentais que promovam tais direitos. Trata-se, então, de um poder-dever de formular políticas públicas para a efetivação de direitos sociais.

12. Consentâneo destacar que, em âmbito federal, há dois exemplos de diplomas normativos de origem parlamentar que instituíram políticas públicas: Lei nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012, que *Institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista*; e a Lei nº 12.732, de 22 de novembro de 2012, que *Dispõe sobre o primeiro tratamento de paciente com neoplasia maligna comprovada e estabelece prazo para seu início*.

13. Verifica-se, então, que o projeto de lei em análise não promove o redesenho de órgãos do Executivo ou a criação de novas atribuições ou mesmo de novos órgãos. E a jurisprudência contemporânea do STF tem se posicionado no sentido de se admitir a instituição de políticas públicas por leis de iniciativa parlamentar, desde que respeitadas as balizas constitucionais.

14. Sob a ótica da compatibilidade formal objetiva, o projeto, na atual fase, apresenta-se hígido já que a lei ordinária é a espécie normativa adequada consoante regramento previsto no art. 33 da LOMPA. Porém, como o projeto de lei em tela cria despesa obrigatória deverá, por essa razão, ser instruído com a estimativa de impacto orçamentário e financeiro como determina o art. 113 do ADCT^[9] sob pena de a futura lei padecer de vício formal de inconstitucionalidade.

15. Em arremate, vislumbro, também, que a proposta apresenta compatibilidade material com a Constituição da República porque, a rigor, não há violação a nenhum princípio, regra ou valores constitucionais. Ao contrário, a proposição, sob a ótica jurídica, está em sintonia com os objetivos fundamentais do Estado brasileiro constantes do art. 3º da Constituição Federal, especificamente os incisos I, III e IV.

III – CONCLUSÃO

16. Com suporte nessas premissas, com a ressalva do item 14, opino pela conformidade constitucional do projeto de lei.

17. É o parecer.

[1] **Resolução nº 1.178, de 16 de julho de 1992 (Regimento Interno da CMPA)**. Art. 102. Os projetos e os substitutivos apregoados pela Mesa serão incluídos na Pauta após parecer prévio da Procuradoria, observando-se o prazo de 48 (quarenta e oito) horas para distribuição dos avulsos, e disponibilizados à população no “site” da Câmara Municipal.

[2] BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 241.

[3] CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Limites da Iniciativa Parlamentar sobre Políticas Públicas**. Uma proposta de releitura do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado. Textos para Discussão 122: Brasília, Senado Federal, fevereiro de 2013.

[4] SARMENTO, Daniel. **A Proteção Judicial dos Direitos Sociais: Alguns Parâmetros Ético-Jurídicos**. Disponível em: <http://www.danielsarmento.com.br/wp-content/uploads/2012/09/AProtecao-o-Judicial-dos-Direitos-Sociais.pdf>.

[5][5] **CONSTITUIÇÃO FEDERAL. (...) Art. 61. (...). § 1º** São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: **II** - disponham sobre: **e**) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI.

[6] **Exemplos: ADI-MC nº 2.799/RS**, Relator Ministro Marco Aurélio (declaração de inconstitucionalidade de lei que criava o Programa de Desenvolvimento Estadual do Cultivo e Aproveitamento da Cana-de-açúcar e seus derivados); julgamento em 1.4.2004; **ADI nº 1.144/RS**, Relator Ministro Eros Grau (declaração de inconstitucionalidade de lei que criava o Programa Estadual de Iluminação Pública e um Conselho para administrá-lo); julgamento em 16.8.2006; **ADI nº 2.808/RS**, Relator Ministro Gilmar Mendes (declaração de inconstitucionalidade de lei que cria o Pólo Estadual de Música Erudita); julgamento em 24.8.2006; **ADI nº 3.178/AP**, Relator Ministro Gilmar Mendes (declaração de inconstitucionalidade de lei que instituiu o Programa de Saúde Itinerante); julgamento em 27.9.2006;

[7] MONTEIRO, Amanda do Carmo Lopes Olivo Mendonça. **Limites à iniciativa legislativa e o princípio da reserva da administração**. In: Revista de administração municipal, v. 57, n. 278, pp. 66-68, out./dez 2011.

[8] SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 180.

[9] **Constituição Federal. (...) ADCT. (...) Art. 113**. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016](#))



Documento assinado eletronicamente por **Joilson Jose da Silva, Procurador**, em 13/02/2025, às 17:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0850348** e o código CRC **DA1310C4**.

Referência: Processo nº 359.00010/2025-14

SEI nº 0850348